

Οι Περιφερειακές Ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε Περίοδο Κρίσης

Όλγα Γιώτη-Παπαδάκη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πολιτικών Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περιεχόμενα

Περίληψη

1. Εισαγωγή
2. Περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση
3. Αίτια που επιβαρύνουν το πρόβλημα

3.α. Η οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις της στις ανισότητες

3.β. Η άνιση επίδραση ορισμένων κοινών πολιτικών στις περιφέρειες

4. Εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων έως την έναρξη της κρίσης
5. Εξέλιξη των ανισοτήτων από την έναρξη της κρίσης
6. Η ευρωπαϊκή απάντηση στην κρίση και η Πολιτική Συνοχής
7. Συμπεράσματα

Βιβλιογραφία

Περίληψη

Το άρθρο διερευνά την επίδραση της οικονομικής κρίσης στις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εικόνα που αναδεικνύεται αποκαλύπτει αφενός μεν διαφορετικής εντάσεως, μορφής και διάρκειας επιπτώσεις, αφετέρου δε, αντιστροφή των τάσεων σύγκλισης που η επίδραση της Πολιτικής Συνοχής και η ικανοποιητική οικονομική κατάσταση των προηγούμενων δεκαετιών είχαν επιτύχει. Η απουσία ανθεκτικότητας των αποτελεσμάτων σύγκλισης των προηγούμενων δεκαετιών θέτει το ερώτημα της διαφορετικής επίδρασης των Κοινών Ευρωπαϊκών Πολιτικών στις ανόμοιες ανάπτυξης και οικονομικοκοινωνικής δομής περιφέρειες, όπως και της δυνατότητας επίτευξης ουσιαστικής συνοχής σε συνθήκες ατελούς ολοκλήρωσης.

Λέξεις κλειδιά: περιφερειακές ανισότητες, οικονομική κρίση, Πολιτική Συνοχής, δημοσιονομική λιτότητα

1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επενδύσει υψηλό ποσοστό από τους πόρους του προϋπολογισμού της στην προσπάθεια περιορισμού των ανισοτήτων ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών που την απαρτίζουν. Αν και οι επενδύσεις αυτές είχαν αρχίσει να αποδίδουν καρπούς και οι δείκτες μέτρησης των ανισοτήτων είχαν αρχίσει να εμφανίζουν σημάδια σύγκλισης, η οξεία οικονομική κρίση διαφοροποίησε την εικόνα αυτή και επιπρόσθετα έθεσε κάποια ερωτηματικά που αφορούν την επάρκεια των σχετικών πολιτικών με δεδομένη την ατελή ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι το να διερευνήσει την επίπτωση της οικονομικής κρίσης στις ευρωπαϊκές περιφέρειες, και με δεδομένη την απουσία ανθεκτικότητας των χαρακτηριστικών σύγκλισης που αναδεικνύεται, να διερευνήσει επίσης το ερώτημα της μακροχρόνιας αποτελεσματικότητας της επιφορτισμένης με την άρση των ανισοτήτων Πολιτικής, όπως και της πιθανότητας διαφορετικών επιδράσεων των κοινών ευρωπαϊκών πολιτικών στα ανόμοιας ανάπτυξης και οικονομικό-κοινωνικής διάρθρωσης Κράτη μέλη και τις περιφέρειές τους.

2. Περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση απέχει πολύ από το να αποτελεί ένα ενιαίο σύνολο. Οι περιφερειακές διαφορές μέσα στα όριά της εμφανίζονται με πολλές μορφές, με πλέον αντιπροσωπευτική αυτή που αφορά το επίπεδο ανάπτυξης και εκφράζεται κυρίως σε όρους κατά κεφαλήν εισοδήματος:

Πίνακας 1

Περιφέρειες της ΕΕ με το υψηλότερο και το χαμηλότερο κατά κεφαλήν (κκ) ΑΕΠ το 2009

(Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης ΕΕ27=100)

5 περιφέρειες με το υψηλότερο κκ ΑΕΠ		5 περιφέρειες με το χαμηλότερο κκ ΑΕΠ	
Inner London (UK) Εσωτερική περιφέρεια Λονδίνου (Ηνωμένο Βασίλειο)	332	Severozapaden Βόρεια περιφέρεια (Βουλγαρία)	27
Luxembourg (LU)	266	Severen tsentralen	29

Λουξεμβούργο		Βόρεια - Κεντρική (Βουλγαρία)	
Bruxelles - Cap (BE) Βρυξέλλες - Πρωτεύουσα (Βέλγιο)	223	Nord-est (RO) Βορειοανατολική (Ρουμανία)	29
Hamburg (DE) Αμβούργο (Γερμανία)	188	Yuzhen tsentralen Νοτιοκεντρική (Βουλγαρία)	31
Bratislavnsky kraj (SK) Περιφέρεια Μπρατισλάβας (Σλοβακία)	178	Seveeroiztochen Βορειοανατολική (Βουλγαρία)	36

Πηγή: Eurostat (2012)

Οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγαλύτερες σε επίπεδο ΕΕ από ότι σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή οι αποκλίσεις στις τιμές των σχετικών δεικτών εάν εκφράζονται ως ποσοστά αναφερόμενα στον μέσον όρο του συνόλου των κρατών μελών της Ένωσης, είναι σημαντικότερες από ότι εάν εκφραστούν με σημείο αναφοράς τον μέσο όρο του κράτους στο οποίο υπάγονται οι εξεταζόμενες περιφέρειες. Το γεγονός αυτό θα μπορούσε να αποδοθεί σε απλά γεωγραφικά αίτια, δηλαδή σε μεγαλύτερο σύνολο είναι αναμενόμενες και οι μεγαλύτερες αποκλίσεις, αλλά αυτή η προσέγγιση θα αποτελούσε υπεραπλούστευση του προβλήματος. Ακόμη και μεταξύ των κρατών μελών οι ανισότητες είναι σημαντικές καθώς στην ΕΕ συνυπάρχουν κράτη που έχουν διαφορετικό επίπεδο ανάπτυξης, διαφορετική οικονομική διάρθρωση, διαφορετικής απόδοσης διοικητική ικανότητα, διαφορετικής εκπαίδευσης ανθρώπινο δυναμικό κ.ά. Επομένως οι υπάρχουσες ανισότητες εκδηλώνονται, εκτός από την κύρια απόκλιση στο κατά κεφαλήν εισόδημα, και ως διαφορές άλλου τύπου όπως πχ διαφορές στις ευκαιρίες απασχολήσεως, στην οικονομική διάρθρωση, στην πληθυσμιακή πυκνότητα, στο μεταναστευτικό ισοζύγιο, στην καινοτομική ικανότητα κ.ά.

3. Αίτια που επιβαρύνουν το πρόβλημα

Το επίπεδο των ευρωπαϊκών περιφερειακών ανισοτήτων εκτός από το αρχικό επίπεδο στο οποίο βρισκόταν μια χώρα όταν εισήρθε στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις ιδιαιτερότητες της κοινωνικό-οικονομικής της διάρθρωσης, επηρεάζεται ακόμη από δύο χαρακτηριστικά: α) από το ευρύτερο οικονομικό και αναπτυξιακό περιβάλλον, και β) από τις κοινές πολιτικές που η Ένωση έχει υιοθετήσει.

Οι πολιτικές αυτές δεν έχουν τον ίδιο αντίκτυπο στις περιφέρειες, ακόμη και στις χώρες που την απαρτίζουν. Έτσι είναι ενδεχόμενο κάποιες περιφέρειες ή κάποιες χώρες να ωφελούνται ενώ κάποιες άλλες να βρίσκονται σε δυσχέρεια προσαρμογής, με πιθανό αποτέλεσμα διεύρυνση των ήδη υπαρχουσών ανισοτήτων. Κατά την τρέχουσα περίοδο και τα δύο αυτά χαρακτηριστικά, δηλαδή η αρνητική οικονομική συγκυρία και η άσκηση πολιτικών, έχουν σημαντική παρουσία και συνεπώς επίδραση στο πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ένωση.

3.α. Η οικονομική κρίση και οι επιπτώσεις της στις ανισότητες

Προς το τέλος της πρώτης δεκαετίας του 2000 ξέσπασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση που έχει ήδη χαρακτηριστεί ως «επική» (Rasmus 2010, σ. 8). Η κρίση προξένησε διαταραχές σε πολλά κράτη και περιφέρειες της ΕΕ αντιστρέφοντας τη μακροπρόθεσμη τάση για μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η οικονομική κρίση αύξησε τον αριθμό των ανέργων, ανέδειξε τον όγκο του φορτίου του χρέους και δημιούργησε πιέσεις στην ευρωπαϊκή συνοχή τόσο στην οικονομική όσο και στην κοινωνική της διάσταση.

Η επίδρασή της ήταν σημαντική στην έκταση των ανισοτήτων στην Ένωση σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο Κρατών μελών. Ως συνέπεια παρουσιάστηκε αντιστροφή της πορείας σύγκλισης του κατά κεφαλήν περιφερειακού εισοδήματος όπως και της απασχόλησης. Η μεγαλύτερη επίπτωση στην απασχόληση παρατηρήθηκε στις ακόλουθες χώρες:

Πίνακας 2

Ποσοστά ανεργίας - Ετήσια στοιχεία, 2005-2015

Κράτη μέλη	2005	2015	Μεταβολή
Ιρλανδία	4.4	9.4	5
Ελλάδα	10.0	24.9	14,9
Ισπανία	9.2	22.1	12,9
Γαλλία	8.9	10.4	1,5
Ιταλία	7.7	12.7 (2014)	5
Κύπρος	5.3	15.6	10,3
Πορτογαλία	8.8	12.6	3,8

Πηγή: Eurostat (πίνακας)

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&rcode=tipsun20&language=en> (30/3/16 ώρα 17.00)

Σε επίπεδο κράτους η επίδρασή της είχε ως αποτέλεσμα επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Οι υψηλότερες εθνικές αυξήσεις δημόσιου χρέους σημειώθηκαν στην Ιρλανδία, την Πορτογαλία, την Ελλάδα και την Ισπανία και μόνον 13 χώρες διατήρησαν το όριο δημόσιου χρέους κάτω από το αποδεκτό όριο του 60% του ΑΕΠ. Το γεγονός αυτό είχε σημαντικές επιπτώσεις στην δυνατότητα χρηματοδότησης των δημοσίων επενδύσεων που μειώθηκαν κατά 20% σε όλη την Ένωση μεταξύ 2008 και 2013. Στην Ελλάδα, την Ισπανία και την Ιρλανδία η μείωση έφθασε το 60% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014, σ. xv). Στο πλαίσιο αυτό, η Πολιτική Συνοχής, δηλαδή η Πολιτική της ΕΕ στην οποία έχει ανατεθεί η προσπάθεια περιορισμού των υπαρχουσών ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών, απέκτησε ιδιαίτερη σημασία στην αντιστάθμιση των χαμηλότερων δημόσιων επενδύσεων και οι χρηματοδοτήσεις της αντιπροσωπεύουν σήμερα το υψηλότερο ποσοστό του προϋπολογισμού επενδύσεων στις χώρες που επλήγησαν περισσότερο. Η ανάγκη εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών περιόρισε τις δημόσιες δαπάνες και την κατανάλωση, γεγονός που επίδρασε αρνητικά στην ζήτηση και τις εξαγωγές, επομένως και στην παραγωγή. Οι εξαγωγές ανέκαμψαν γρήγορα, αλλά η απότομη πτώση τους είχε συνέπειες μεγαλύτερης διάρκειας στην απασχόληση και τον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Η κρίση έπληξε σε σημαντικό βαθμό περιφέρειες οι οποίες εξαρτώνται κατά πολύ από τον κατασκευαστικό τομέα στον οποίο σημειώθηκαν σημαντικές απώλειες θέσεων εργασίας. Η απασχόληση στον κατασκευαστικό τομέα υποχώρησε κατά 3% ετησίως στην Ένωση μεταξύ 2007 και 2011. Εξίσου επλήγησαν και περιφέρειες που ειδικεύονται κυρίως στον παραγωγικό τομέα.

3.β. Η άνιση επίδραση ορισμένων κοινών πολιτικών στις περιφέρειες

Η πολιτική η οποία είναι επιφορτισμένη με τον περιορισμό των ανισοτήτων και την προώθηση της σύγκλισης είναι η Πολιτική Συνοχής. Είναι η κύρια επενδυτική πολιτική της Ένωσης η οποία επιδιώκει να επιδρά στην αναπτυξιακή ικανότητα των επιμέρους περιφερειών της και στον περιορισμό των μεταξύ τους αποκλίσεων. Από την ψήφιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και την προσθήκη στην ιδρυτική Συνθήκη ενός τίτλου για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή (τίτλος V), η αρχική της ονομασία «Περιφερειακή Πολιτική» άλλαξε σε «Πολιτική Συνοχής» και αναβαθμίστηκε σημαντικά. Με δεδομένη την υιοθέτηση του προγράμματος ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς –του οποίου οι θετικές συνέπειες δεν αναμένετο να έχουν ισόρροπη διάχυση στο

σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών– αποφασίστηκε η αναβάθμισή της ώστε να είναι σε θέση να βοηθήσει με τρόπο αποτελεσματικό στην αντιμετώπιση των περιφερειακών ανισοτήτων όπως και των αρνητικών συνεπειών των κοινών πολιτικών. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος οι πόροι που της είχαν διατεθεί διπλασιάστηκαν. Καθώς το πρόγραμμα ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς είχε θετικές συνέπειες για την Ευρώπη ως σύνολο το ίδιο και οι δράσεις της Πολιτικής Συνοχής είχαν θετικές συνέπειες. Διπλασιασμός πόρων της Πολιτικής Συνοχής έγινε και μετά την ψήφιση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την πρόβλεψη για υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος. Ωστόσο, η ένταξη στην ΟΝΕ και το κοινό νόμισμα προϋποθέτει την επίτευξη συγκεκριμένων κριτηρίων των οποίων η εφαρμογή αναμένεται να δημιουργήσει προβλήματα προσαρμογής στις λιγότερο ανεπτυγμένες οικονομίες. Κατόπιν τούτου κρίθηκε ότι η Ένωση θα έπρεπε να συμμετάσχει στην επίλυση προβλημάτων για τα οποία η ίδια φέρει την ευθύνη. Όμως, αν και η δράση της Πολιτικής Συνοχής είχε θετικά αποτελέσματα σε πολλούς τομείς και σε πολλές περιφέρειες, δεν στάθηκε ικανή να περιορίσει τις ανεπάρκειες στην αρχιτεκτονική του κοινού νομίσματος.

Η υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης ήταν η πρώτη πολιτική της οποίας τα αποτελέσματα δεν ήταν θετικά για όλα τα Κράτη μέλη. Ο τρόπος με τον οποίο επέδρασε η υιοθέτηση της ΟΝΕ δεν έγινε άμεσα ορατός. Οι υπέρμαχοι της ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης θεώρησαν ότι το ενιαίο νόμισμα θα ανοίξει το δρόμο για την ταχεία οικονομική σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών. Αντί των προβλεπόμενων αποτελεσμάτων όμως, προέκυψαν επίμονες και ενδεχομένως αυξανόμενες αποκλίσεις μεταξύ των μελών της ευρωζώνης (Mathieu και Sterdyniak 2007, σσ. 281-307). Η στέρηση των παραδοσιακών εργαλείων νομισματικής πολιτικής, που βρέθηκαν πλέον πέραν της εμβέλειας των κρατών μελών, σε συνδυασμό με την απουσία κοινής οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, είχε διαφορετικές συνέπειες στα διαφορετικού αναπτυξιακού επιπέδου κράτη. Η απώλεια των νομισματικών εργαλείων γεφύρωσης της ανταγωνιστικότητας, των ελλειμμάτων και του κόστους δανεισμού, συνετέλεσε στην δυνάμει υποβάθμιση ορισμένων κρατών χωρίς αυτό να γίνει άμεσα εμφανές. Η πραγματικότητα είναι ότι οι χώρες του ενιαίου νομίσματος πολύ απέχουν από το να έχουν ενιαίες ή έστω συγκλίνουσες οικονομίες. Αντίθετα, το χάσμα ανταγωνιστικότητας μεταξύ Βορρά και Νότου διευρύνθηκε με κυρίαρχη απόκλιση αυτήν της Γερμανίας.

Η σημερινή κατασκευή της ΕΕ την οδήγησε στο να διαθέτει το μεγαλύτερο ΑΕΠ από όλες τις οικονομίες στον κόσμο και να συμμετέχει στο 20% των παγκόσμιων εξαγωγών και εισαγωγών, στην πραγματικότητα όμως, «ο μόνος πραγματικός πρωταθλητής εξαγωγών είναι η ομοσπονδιακή Γερμανία» (Dumont και Verluise 2015). Με βάση αυτά τα δεδομένα είναι δυνατόν να υποστηριχθεί

ότι η κοινή πορεία δεν έχει τα ίδια αποτελέσματα για όλα τα κράτη μέλη (Gioti-Papadaki 2014, σσ. 85-100).

4 Εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων έως την έναρξη της κρίσης

Στα έξι ιδρυτικά μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων οι περιφερειακές ανισότητες ήταν περιορισμένες καθώς το αναπτυξιακό τους επίπεδο ήταν παρεμφερές. Αργότερα, η αύξηση του αριθμού των κρατών μελών είχε ως συνέπεια την αύξηση της ποικιλομορφίας των ευρωπαϊκών περιφερειών που πλέον αποτελούν ένα ανομοιογενές σύνολο που παρουσιάζει τεράστια διαφορά στα χαρακτηριστικά, τις ευκαιρίες, τις ανάγκες και τις δυνατότητες. Η άσκηση της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής η οποία επικέντρωνε τις επιδοτήσεις της στις περιφέρειες που παρουσίαζαν τις μεγαλύτερες ανάγκες χρησιμοποιώντας κοινά κριτήρια υπαγωγής στις ομαδοποιήσεις, επέφερε θετικά αποτελέσματα. Το κύριο ζητούμενο ήταν ο περιορισμός των αποκλίσεων του κατά κεφαλήν ΑΕΠ τόσο σε επίπεδο περιφερειακό όσο και εθνικό, με σημείο αναφοράς πάντα τον κοινοτικό μέσο όρο (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2007, σ. 2). Η έναρξη του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης το 1989, έτος που σηματοδοτεί την ισχυροποίηση της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής και την μεταρρύθμισή της, είχε ως συνέπεια βελτίωση της σύγκλισης ανάμεσα στα κράτη μέλη αν και παρουσιάστηκε επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό τους. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 1996, σ. 49). Οι ίδιες τάσεις επιβεβαιώθηκαν και το 2003 έτος έκδοσης της δεύτερης έκθεσης για την συνοχή (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2003, σ. 10) και συνεχίστηκαν με σύγκλιση όχι μόνο στο επίπεδο των κρατών αλλά και των ευρωπαϊκών περιφερειών. Η βελτίωση στην απόκλιση των ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών ήταν αποτέλεσμα των σημαντικών μεταβιβάσεων κεφαλαίων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της ΕΕ. Ωστόσο, η βελτίωση που παρατηρήθηκε δεν εγγυάται ότι έχει ταυτόχρονα αυξηθεί η αναπτυξιακή ικανότητα των περιφερειών αυτών ή και του κράτους μέλους στο οποίο υπάγονται.

Την ίδια περίοδο αναδείχθηκαν νέοι παράγοντες που επιδρούν στην αύξηση της απασχόλησης και της ανταγωνιστικότητας. Ο ρόλος της καινοτομίας αναδεικνύεται με μεγαλύτερη ένταση ως καθοριστικός για την εξέλιξη της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας, όπως επίσης και ο ρόλος της κατάρτισης και της ανώτατης εκπαίδευσης. Όμως, τόσο η καινοτομική ικανότητα όσο και το ποσοστό του ενεργού δυναμικού με τριτοβάθμια εκπαίδευση διαφέρει σημαντικά από περιφέρεια σε περιφέρεια. Γεωγραφικά υπάρχει η τάση συγκέντρωσης των καλά εκπαιδευμένων ατόμων στην περιφέρεια της πρωτεύουσας, αλλά παραμένει σημαντική η διαφορά στο ποσοστό της παρουσίας τους μεταξύ των διαφόρων τύπων των περιφερειών: έτσι στις περιφέρειες χαμηλής ανάπτυξης (κκ ΑΕΠ<

75% EE-27) το ποσοστό αυτής της κατηγορίας των εργαζομένων είναι πάνω από 10 μονάδες χαμηλότερο από ότι στους άλλους τύπους περιφερειών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010, σ. 34). Οι διαπιστώσεις αυτές δημιουργούν νέες ανάγκες χρηματοδοτήσεων της Πολιτικής Συνοχής όπως π.χ. η ανάγκη αύξησης των επενδύσεων σε δραστηριότητες έρευνας και καινοτομίας, ή στο ανθρώπινο κεφάλαιο. Ενδεχομένως περισσότερο σημαντική είναι η σύνδεση της αναπτυξιακής δυναμικής με την *ποιότητα του εγχώριου θεσμικού συστήματος* και την δυνατότητά του να επιδράσει θετικά στην αναπτυξιακή διαδικασία. Σχετική βιβλιογραφία έχει αρχίσει να αναπτύσσεται από την δεκαετία του 80 και την διατύπωση της θεωρίας των Θεσμικών Οικονομικών (North 1990, σ. 16· Coase 1996, σσ. 103-119) που επεκτείνουν την οικονομική ανάλυση στους κοινωνικούς και νομικούς κανόνες που διέπουν και επιδρούν προς την ανάπτυξη ή αντίστροφα την καθήλωση της οικονομικής ζωής. Η επίδραση των απόψεων αυτών μεταξύ των οικονομολόγων είναι τόσο διαδεδομένη ώστε να υπάρχει πλέον συναίνεση μεταξύ τους ότι η κοινωνική, οικονομική και πολιτική οργάνωση της κοινωνίας δηλαδή οι θεσμοί της, αποτελούν πρωταρχικό παράγοντα της οικονομικής απόδοσης (Acemoglu και Johnson 2005, σσ. 949-995· Acemoglou και Robinson 2012, σ. 9 κ.ά.).

Η σχέση της απόδοσης των χρηματοδοτήσεων της Πολιτικής Συνοχής και της εγχώριας θεσμικής ικανότητας αναδεικνύεται μέσα από σχετικές εργασίες. Έτσι, οι Ederveen, Grook και Nahuis (2002, σ. 21) διαπιστώνουν ότι η δυνατότητα των χρηματοδοτήσεων της Πολιτικής Συνοχής να επηρεάσουν θετικά την αναπτυξιακή ικανότητα των επωφελούμενων από αυτές κρατών μελών, βρίσκεται σε συνάρτηση με το επίπεδο λειτουργίας του θεσμικού τους συστήματος. Αντίστοιχα είναι τα αποτελέσματα στα οποία καταλήγουν οι Katsaitis και Doulos (2009, σσ. 563-578) οι οποίοι θεωρούν ότι η επίπτωση των χρηματοδοτήσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην προσέλκυση ξένων άμεσων επενδύσεων εξαρτάται από την ποιότητα των θεσμών της χώρας στην οποία κατευθύνονται και ότι ενδέχεται εκτός από θετική, όπως συμβαίνει στις χώρες με ικανοποιητικό σύστημα θεσμών, να είναι ως και αρνητική στις χώρες όπου αυτό δεν ισχύει.

Η υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας τον Μάρτιο του 2000 ώθησε σε ευθυγράμμιση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων προς την ενίσχυση των στόχων της και, ιδίως μετά την «επανεκκίνησή» της το 2005, αποφασίστηκε ότι η Πολιτική Συνοχής θα είναι το κύριο όχημα με το οποίο θα επιδιωχθεί η εκπλήρωσή τους. Συνέπεια αυτής της επιλογής είναι η διάθεση πόρων της Πολιτικής Συνοχής κατά προτεραιότητα στους στόχους της Στρατηγικής της Λισαβόνας, και όχι μόνον στις χαμηλής ανάπτυξης περιφέρειες αλλά στο σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών εφόσον υπηρετούν τους εν λόγω στόχους (COM(2007)798). Το μεγαλύτερο ποσοστό των πόρων εξακολούθησε να χορηγείται στις χαμηλότερης ανάπτυξης περιφέρειες (ΕΚ 1083/2006 άρθρα 19-20). Η επιλογή αυτή είχε ικανοποιητικά αποτελέσματα στην δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και στον

περιορισμό της απόκλισης της μέσης τιμής του κκ ΑΕΠ. Έτσι, η τιμή του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των πλέον ανεπτυγμένων περιφερειών με των χαμηλότερης ανάπτυξης που έφθανε να είναι 3,5 φορές υψηλότερη το 2000, πέτυχε να περιοριστεί στο 2,8 το 2008 (Faucheur 2014, σ. 4).

5 Εξέλιξη των ανισοτήτων από την έναρξη της κρίσης

Η έναρξη της κρίσης άλλαξε αυτή την πορεία σύγκλισης τόσο σε επίπεδο κρατών όσο και σε επίπεδο περιφερειών. Οι ανισότητες στο εσωτερικό των χωρών αρχίσαν επίσης να διευρύνονται, στα νέα Κράτη μέλη και κυρίως στην Βουλγαρία και Ρουμανία, γιατί οι πρωτεύουσές τους αναπτύχθηκαν ταχύτερα από τις λοιπές περιφέρειες, και στην Ελλάδα και το Ηνωμένο Βασίλειο γιατί το κκ ΑΕΠ μειώθηκε σε ορισμένες χαμηλής ανάπτυξης περιφέρειες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014, σ. 5).

Στο σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών τα δύο τρίτα υπέστησαν συρρίκνωση του ΑΕΠ έως -6 % ετησίως στο διάστημα μεταξύ του 2007 και του 2010. Κατά την ίδια περίοδο μία στις δύο περιφέρειες, είδε τη συνολική της απασχόληση να μειώνεται. Κατά την περίοδο 2010-2012 το συνολικό ποσοστό της ανεργίας στην Ένωση αυξήθηκε από 7% σε 10%. Τα πρώτα δείγματα ανάκαμψης του ΑΕΠ άρχισαν να εμφανίζονται το 2013 αν και η ύφεση στις χώρες της ευρωζώνης άρχισε να περιορίζεται με χαμηλούς ρυθμούς από το 2014 (European Commission 2015 σ. 17). Η ανεργία φάνηκε περισσότερο επίμονη φθάνοντας στο 9,0% τον Δεκέμβριο του 2015 για την ΕΕ-28 και στο 10,4% για τις χώρες της Ευρωζώνης- ποσοστό που είναι το χαμηλότερο από τον Σεπτέμβριο του 2011 (Eurostat 2016α). Αντίστοιχα είναι τα ποσοστά που αφορούν και τον επόμενο χρόνο με ανεργία για την ΕΕ-28 στο 8,9%, την ευρωζώνη ΕΕ-19 στο 10,3% και χώρες με μεγαλύτερη ανεργία πάλι την Ελλάδα με 24% και την Ισπανία (Eurostat 2016β).

Σε επίπεδο ΕΕ, η κρίση οδήγησε σε αύξηση του ποσοστού του πληθυσμού που αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Η κρίση ήταν σοβαρότερη για τις τρεις Βαλτικές Δημοκρατίες, την Ιρλανδία, την Ελλάδα και την Ισπανία. Αντίθετα από ότι συνέβη στην Ελλάδα και την Ισπανία, οι χώρες της Βαλτικής και η Ιρλανδία άρχισαν να ανακάμπτουν από το 2010 ή 2011. Το ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας (συγκριτικά με το κατώτατο όριο του 2005) αυξήθηκε από 10% το 2008 σε 15% στην Ιρλανδία, από λιγότερο από 15% σε 20% στην Ισπανία και από περίπου 16% σε 23% στην Ελλάδα. Στις Βαλτικές Δημοκρατίες τα σχετικά ποσοστά αυξήθηκαν ελαφρά μόνο κατά την περίοδο της κρίσης.

Ο περιορισμός της αγοραστικής δύναμης ήταν σημαντικότερος στις Ελληνικές περιφέρειες, την Κύπρο και τις περιφέρειες της Ισπανίας:

Πίνακας 3

Μονάδες αγοραστικής δύναμης ανά κάτοικο (% ΕΕ-28 = 100)

Περιφέρεια	2009	2011	2014
Ανατολική Μακεδονία-Θράκη	67	55	50
Κεντρική Μακεδονία	75	60	56
Δυτική Μακεδονία	78	70	66
Ήπειρος	64	55	51
Θεσσαλία	70	55	55
Ιόνιοι νήσοι	89	69	67
Δυτική Ελλάδα	69	58	54
Στερεά Ελλάδα	82	68	61
Πελοπόννησος	74	62	58
Αττική	128	105	99
Βόρειο Αιγαίο	75	61	57
Νότιο Αιγαίο	101	81	80
Κρήτη	82	64	63
Κύπρος	105	96	82
Principato de Asturias (Αστούριας)	92	86	80
Cantabria (Κανταβρία)	95	87	82
Pais Vasco (Χώρα των Βάσκων)	130	122	119
Comunidad Foral de navara (Ναβάρρα)	125	117	113
La Rioja (Ριόχα)	108	101	100
Aragon (Αραγονία)	110	104	100
Comunidad de Madrid (Κοινότητα της Μαδρίτης)	136	127	125
Castilla y Leon (Κοινότητα της Καστίλλης και Λεόν)	95	89	86
Castilla la Mancha (Καστίλλη-Λα Μάντσα)	82	76	72

Extremadura (Εξτρεμαδούρα)	70	65	63
Cataluna (Καταλονία)	118	109	108
Comunidad Valenciana (Βαλένθια)	90	86	80
Iles Balears (Βαλεαρίδες νήσοι)	105	98	96
Andalucía (Ανδαλουσία)	77	71	67
Region de Murcia (Μούρθια)	83	77	74
Ciudad Autonoma de Ceuta (Θέουτα)	87	78	76
Ciudad Autonoma de Mellila (Μελλίλα)	82	73	68
Canarias (Κανάριοι νήσοι)	87	81	78

Eurostat “Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions” (πίνακας)

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tgs00006&plugin=1>

Ο αντίκτυπος της κρίσης δεν ήταν ο ίδιος στις αγροτικές, τις αστικές και τις μητροπολιτικές περιφέρειες. Δεδομένου ότι πάνω από τα δύο τρίτα των Ευρωπαίων ζουν σε αστικά κέντρα, όπως και ότι η συγκέντρωση όσων υφίστανται κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας είναι μεγαλύτερη στις πόλεις, η ανάλυση των σχετικών επιπτώσεων είναι σημαντική.

Οι επιπτώσεις της κρίσης στις μητροπολιτικές περιφέρειες ήταν λιγότερο ισχυρές. Οι περισσότερες μητροπολιτικές περιφέρειες¹ της Ευρώπης αύξησαν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους μεταξύ 2007 και 2010. Ιδιαίτερα για τα κράτη μέλη που αύξησαν συνολικά το ΑΕΠ τους σε σχέση με την ΕΕ, η αύξηση στις μητροπολιτικές περιφέρειες ήταν ταχύτερη σε σχέση με την υπόλοιπη χώρα. Αντίθετα, στα κράτη μέλη των οποίων το ΑΕΠ μειώθηκε σε σχέση με την Ένωση, η μείωση ήταν ταχύτερη στις μητροπολιτικές τους περιφέρειες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2013, σ. 14). Οι μητροπολιτικές περιφέρειες στις οποίες περιλαμβάνεται η πρωτεύουσα της χώρας παρουσιάζουν καλύτερες επιδόσεις και μόνο το 30% από αυτές σημείωσε επιβράδυνση στον ρυθμό ανάπτυξης. Οι διακυμάνσεις αυτές αποδεικνύουν ότι η οικονομία στα μητροπολιτικά κέντρα μπορεί να είναι παραγωγική αλλά ταυτόχρονα παραμένει ασταθής και επιρρεπής σε ραγδαίες ανόδους και πτώσεις.

Ο αντίκτυπος στις πόλεις είναι περισσότερο σοβαρός καθώς, και πριν την κρίση στις ευρωπαϊκές πόλεις το ποσοστό του πληθυσμού που υπέφερε από την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό ήταν υψηλότερο. Ιδιαίτερα στα πιο ανεπτυγμένα κράτη μέλη οι πόλεις παρουσιάζουν χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης και υψηλότερη ανεργία από ότι συμβαίνει στις αγροτικές περιοχές, και η εικόνα αυτή διατηρήθηκε και κατά την διάρκεια της κρίσης. Κατά το 2011 οι κάτοικοι των πόλεων σε 18 κράτη

¹ Οι μητροπολιτικές περιφέρειες είναι περιφέρειες NUTS-3 που αντιπροσωπεύουν αστικά κέντρα άνω των 250.000 κατοίκων.

μέλη υπέφεραν από σοβαρές υλικές στερήσεις, σε 15 από χαμηλή ένταση εργασίας και σε 10 από υψηλό κίνδυνο φτώχειας.

Στις αγροτικές περιφέρειες η αύξηση του ΑΕΠ ήταν αργή πριν από την κρίση, αλλά αποδείχθηκε πιο ανθεκτική κατά τη διάρκεια της. Στην ΕΕ-15 η μείωση του κκ ΑΕΠ μεταξύ 2008 και 2011 ήταν λιγότερο έντονη από ότι στις αστικές τους περιφέρειες. Στις 13 νέες χώρες τα ποσοστά αύξησης του κκ ΑΕΠ ήταν χαμηλότερα από ότι σε προηγούμενες περιόδους αλλά συνέχισαν να είναι θετικά –με μικρή υπεροχή στις αστικές περιφέρειες (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014, σ. 18).

Από την επισκόπηση των αποτελεσμάτων των διαφόρων ερευνών της Επιτροπής, δεν μπορεί να προκύψουν συμπεράσματα ικανά να οδηγήσουν σε ενιαία εικόνα ικανή να επιβεβαιώσει συνολικές εκτιμήσεις ως προς την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων σε περίοδο κρίσης. Αντίθετα, η διαφορετική αντίδραση στην κρίση από τις διαφορετικού επιπέδου ανάπτυξης και οικονομικής διάρθρωσης περιφέρειες- αλλά και χώρες της Ένωσης, επιβεβαιώνει την άποψη ότι αφενός μεν η Ένωση ακόμη απέχει πολύ από το να αποτελεί ένα ενιαίο σύνολο, αφετέρου δε και περισσότερο σημαντικό, είναι το γεγονός ότι η ευρωστία της περιφερειακής οικονομίας εξαρτάται σημαντικά από το αναπτυξιακό επίπεδο στο οποίο βρίσκεται το εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο.

Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται και σε ότι αφορά την Ελλάδα από μελέτη σε σχέση με τις επιπτώσεις της κρίσης στις Ελληνικές περιφέρειες. Η σχετική μελέτη που ανετέθη από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (Ψυχάρης 2011) αναδεικνύει την αύξηση της ανεργίας αμέσως μετά το 2008 και την σταθερά φθίνουσα πορεία των καταθέσεων από το 2009. Η περιφέρεια που έχει πληγεί περισσότερο από την οικονομική κρίση είναι η περιφέρεια Αττικής. Το εύρημα αυτό είναι σύμφωνο με το εύρημα που ήδη αναφέρθηκε, δηλαδή την διαπίστωση ότι στα κράτη μέλη που έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση, η ύφεση είναι σημαντική και στις μητροπολιτικές τους περιφέρειες. Επιβεβαιώνεται επίσης η διαπίστωση ότι ο κατασκευαστικός τομέας υφίσταται σημαντικές απώλειες εφόσον στην περιφέρεια Αττικής η αρνητική μεταβολή στην οικοδομική δραστηριότητα έφθασε στο 50% (Ψυχάρης 2011, σ. 96). Άλλο σημαντικό εύρημα της ίδιας μελέτης είναι ότι το «χωρικό αποτύπωμα της οικονομικής ύφεσης» παρουσιάζει ετερόκλητες επιπτώσεις καθώς υπήρξαν συνέπειες τόσο σε περιφέρειες με υψηλό κατά κεφαλήν ΑΕΠ όπως η Στερεά Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία, όσο και σε περιφέρειες χαμηλής ανάπτυξης με διαρθρωτικές αδυναμίες όπως η Ανατολική Μακεδονία και η Θράκη.

6. Η ευρωπαϊκή απάντηση στην κρίση και η Πολιτική Συνοχής

Η οικονομική κρίση και η διαπίστωση ότι είναι δυνατό να έχει ‘μόνιμες επιπτώσεις στην δυνητική ανάπτυξη’ κινητοποίησε την ΕΕ που επεδίωξε να αντιδράσει ενισχύοντας τις δυνάμεις που

θεωρούνται ικανές να στηρίξουν τις αναπτυξιακές τάσεις. Η πρώτη αντίδραση προήρθε το 2008 από την Επιτροπή και το Σχέδιο για την Οικονομική Ανάκαμψη της Ευρώπης (COM(2008)800). Σύντομα η Επιτροπή των Περιφερειών (2010) επεδίωξε να κάνει μια αποτίμηση των αποτελεσμάτων του πρώτου χρόνου εφαρμογής του. Τα συμπεράσματα της δεν ήταν ιδιαίτερα ενθαρρυντικά και έγινε εμφανές, ότι η οικονομική κρίση έχει πλήξει σκληρά τις περιφέρειες και τις πόλεις της Ένωσης με αύξηση της ανεργίας, μείωση του κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων, ανεπαρκείς πιστώσεις και περιορισμένη ρευστότητα. Πρόσθετη διαπίστωση ήταν το γεγονός ότι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι υποχρεωμένες να λειτουργήσουν σε εξαιρετικά περιοριστικές δημοσιονομικές συνθήκες οπότε η ανάκαμψη δεν ήταν δυνατό να είναι ορατή στο άμεσο μέλλον.

Στην ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης του 2011 η Επιτροπή (COM(2011) 11 τελικό) διαπιστώνει τις εκτεταμένες συνέπειες της κρίσης και επισημαίνει ότι ο δημοσιονομικός της αντίκτυπος θα πολλαπλασιάσει τις επιπτώσεις των δημοσιονομικών εξελίξεων που θα επιφέρουν πρόσθετες δημοσιονομικές επιβαρύνσεις μακροπρόθεσμα. Σύμφωνα με την ίδια ανακοίνωση, η αποτροπή των αρνητικών τάσεων ως προς το χρέος και την συσσώρευση ανισορροπιών θα πρέπει να βασιστεί στην *εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών, στις μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα και στην επίτευξη των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων*. Οι διαπιστώσεις αυτές οδήγησαν στην έναρξη των μεταρρυθμίσεων σε σχέση με την οικονομική διακυβέρνηση και την επιδίωξη επίτευξης των στόχων της πρόσφατα υιοθετηθείσας στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (COM(2010) 2020) με την οποία επιδιώκεται η έναρξη μιας νέας αναπτυξιακής πορείας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η παρουσίαση της ολοκληρωμένης απάντησης της ΕΕ στην κρίση θα πρέπει να εστιαστεί στην ανάγκη για αυστηρή δημοσιονομική εξυγίανση με σκοπό την ενίσχυση της μακροοικονομικής σταθερότητας, τις μεταρρυθμίσεις της αγοράς εργασίας με σκοπό την αύξηση της απασχόλησης και τα μέτρα τόνωσης της ανάπτυξης.

Σε ό,τι αφορά τις μακροοικονομικές προϋποθέσεις για την ανάπτυξη επιλέγεται η εφαρμογή αυστηρής δημοσιονομικής εξυγίανσης, η διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών και η εξασφάλιση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα. Παρά τις ενδείξεις για αύξηση των αναπτυξιακών αποκλίσεων στην Ένωση, η αντιμετώπιση της κρίσης ακολούθησε την λογική αυτή, με αποκορύφωση την ψήφιση του ενισχυμένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης όπως αναθεωρήθηκε τον Δεκέμβριο του 2011, με στόχο να αυξήσει τις δυνατότητες πρόληψης των υπερβολικών ανισορροπιών και να βελτιώσει τους μηχανισμούς επιβολής και υιοθέτησης των κανόνων της ΕΕ σε εθνικό επίπεδο. Οι προβλέψεις του προσέθεσαν νέους δημοσιονομικούς κανόνες που πρέπει να συνδέονται με αποτελεσματικότερο συντονισμό και ανταλλαγή πληροφοριών. Η πολιτική αυτή καταλήγει στην επιδίωξη στασιμότητας στις αμοιβές των συντελεστών της παραγωγής

και συνολικής επιβολής δημοσιονομικής λιτότητας σε χώρες που αντιμετωπίζουν διογκωμένο δημόσιο χρέος. Πρόκειται για επιλογή που προκαλεί ύφεση, με αποτέλεσμα, όσο περικόπτονται οι δημόσιες δαπάνες και οι απολαβές των εργαζομένων, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα να επιδεινώνεται το πρόβλημα του χρέους αφού η ύφεση περιορίζει τα κρατικά έσοδα και αυξάνει τα έξοδα². Η πλειοψηφία των μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης στην Ένωση, αφορούν την ενίσχυση της πειθαρχίας χωρίς να αυξάνεται ταυτόχρονα ο προβληματισμός για την επιβίωση των ασθενέστερων μεταξύ των εταίρων (Gioti-Papadaki 2015, σσ. 11-18). Σε ό,τι αφορά τη λογική αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε την άποψη ότι «υπάρχουν πλέον αρκετές ενδείξεις ότι οι πολιτικές δημοσιονομικής εξυγίανσης δεν επαρκούν για την ενίσχυση της ανάπτυξης και την προώθηση των επενδύσεων...» όπως και ότι οι πόροι, τόσο σε επίπεδο κρατών μελών όσο και της ίδιας της Ένωσης έχουν γίνει δυσεύρετοι, επομένως η σημασία της Πολιτικής Συνοχής ως πηγής δημοσίων επενδύσεων πρέπει να αξιολογηθεί περισσότερο και να αυξηθεί η αποδοτικότητά της (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2013).

Η Πολιτική Συνοχής ευθυγραμμίζεται με την εξέλιξη της συνολικής πορείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελεί το κύριο όχημα για την επίτευξη των επιλεγέντων στόχων. Δεδομένου ότι ήδη από το 2000 και την υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας επελέγη η διάθεση των πόρων προς το σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών και όχι μόνον τις ασθενέστερες, το ίδιο επελέγη και για την επόμενη προγραμματική περίοδο δηλαδή για την περίοδο 2014-2020. Κατά την κατάρτιση του νέου προγράμματος ο βασικός προσανατολισμός υπαγορεύεται από την στρατηγική «Ευρώπη 2020» που επιδιώκεται να εφαρμοσθεί μέσω «επτά εμβληματικών πρωτοβουλιών». Αν και είναι δυνατό να λεχθεί ότι οι εμβληματικές πρωτοβουλίες κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση, ιδίως σε περίοδο ένδειας πόρων και έντασης ανταγωνισμού, δεν αποκλείεται να αυξήσουν αντί να περιορίσουν τις υφιστάμενες ανισότητες μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών. Αυτό είναι πιθανό να συμβεί γιατί, οι ήδη ανεπτυγμένες περιφέρειες οι οποίες μπορούν πλέον να επιδοτηθούν από την Πολιτική Συνοχής, διαθέτουν σημαντική επιχειρηματικότητα, μεγαλύτερη εξωστρέφεια και επομένως καλύτερη δικτύωση στο πλαίσιο του διεθνούς εμπορίου. Αντίθετα μεγάλο μέρος από τις λιγότερο ανεπτυγμένες (κατά κεφαλήν ΑΕΠ < 75% του μέσου όρου ΕΕ-27) βρίσκονται σε κράτη που πλήττονται περισσότερο από την κρίση και βλέπουν ένα μεγάλο μέρος από τις επιχειρήσεις τους να κλείνουν ή να επιλέγουν αλλαγή έδρας σε άλλη χώρα. Η επιλογή της αλλαγής έδρας σε άλλο κράτος μέλος διευκολύνεται από την επιβολή διαφορετικών φορολογικών συντελεστών μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών που έχουν καταλύσει τα μεταξύ τους δασμολογικά εμπόδια. Αυτό που συμβαίνει στην πραγματικότητα είναι ότι

² Σύμφωνα με τον Ζακ Ντελόρ σε συνέντευξή του στην εφημερίδα *Le Monde*: «Μαθαίνουν στις χώρες που αντιμετωπίζουν προβλήματα να πεθαίνουν δημοσιονομικά υγιείς» (*Iefimerida* 2011).

τα ασθενέστερα κράτη και οι περιφέρειές τους δεν προστατεύονται καθόλου από εισαγωγές προερχόμενες από ισχυρότερους εταίρους (που όμως παραμένουν ανταγωνιστές), ούτε είναι σε θέση να προστατεύσουν τον παραγωγικό τους ιστό από την φορολογική αφαίμαξη- γεγονός που τελικώς οδηγεί στο κλείσιμο μεγάλου αριθμού επιχειρήσεων, ή την μετεγκατάσταση σε άλλο κράτος μέλος όσων επιχειρήσεων φανούν ικανές να το επιτύχουν. Η άποψη επιβεβαιώνεται από σχετική έρευνα αναφορικά με την Ελλάδα (Endeavor 2016).

Αυτό που αναδεικνύεται επομένως είναι μια επιπλέον πολιτική της οποίας οι συνέπειες δεν είναι θετικές για το σύνολο των κρατών μελών ούτε για το σύνολο των ευρωπαϊκών περιφερειών: πρόκειται για την επιλεγείσα πολιτική δημοσιονομικής πειθαρχίας που οδηγεί σε λιτότητα, αυξήσεις φόρων (συχνά αντισυνταγματικών ως προς το κράτος στο οποίο επιβάλλονται), περιορισμούς δημοσίων επενδύσεων και επενδύσεων εν γένει. Η Πολιτική Συνοχής που έχει επιλεγεί ως το κύριο όχημα για την έξοδο από την κρίση δεν είναι πιθανό ότι θα επαρκήσει για να αντιστρέψει τις αρνητικές τάσεις. Αν και είχε αναβαθμιστεί ώστε να έχει στην διάθεσή της το μεγαλύτερο μέρος από τους πόρους του προϋπολογισμού της Ένωσης³, οι πόροι της εξακολουθούν να μην επαρκούν για να αντιστρέψουν το αρνητικό κλίμα το οποίο έχει επιφέρει η οικονομική κρίση. Επιπρόσθετα, η χάραξη της ίδιας της Πολιτικής Συνοχής έχει στραφεί πλέον υπέρ της αυξημένης αποδοτικότητας των πόρων παρά υπέρ της ισότητας μεταξύ των μερών. Διαπιστώνεται δηλαδή μετατόπιση από το κριτήριο της ισότητας μεταξύ περιφερειών και πληθυσμιακών ομάδων προς όφελος του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας -επιλογή της οποίας οι συνέπειες δεν είναι πιθανό να λειτουργήσουν υπέρ της ισόρροπης ανάπτυξης (Γιώτη-Παπαδάκη 2013, σ. 19). Επιπλέον, οι πόροι της αν και διανέμονται σε μεγαλύτερο αριθμό δικαιούχων, για πρώτη φορά κατά την περίοδο 2014-2020 είναι ελαφρώς περιορισμένοι σε σχέση με προγενέστερες περιόδους. Οι δράσεις της Πολιτικής Συνοχής ούτως ή άλλως δεν είναι δυνατόν να αντιστρέψουν τις επιπτώσεις της δημοσιονομικής πειθαρχίας που απαιτείται ήδη από την υιοθέτηση του ενιαίου νομίματος, και έχει επιδεινωθεί από την πολιτική που έχει επιλεγεί για την αντιμετώπιση της κρίσης. Η άποψη που διατυπώνεται εδώ βρίσκει σύμφωνη την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή η οποία, σε σχετική ανακοίνωση του 2014 προτείνει (μεταξύ άλλων) κοινή διαχείριση του χρέους της ευρωζώνης με σύσταση Ταμείου απόσβεσης χρέους, έκδοση ομολόγων της ζώνης του ευρώ, καλύτερο συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών όχι μόνον στο σκέλος των εξόδων που έχουν ήδη θεσμοθετηθεί αλλά και των εσόδων μέσω καλύτερα συντονισμένων φορολογικών πολιτικών.

³ Για την περίοδο 2007-2013 απορροφούσε το 35,7 και του προϋπολογισμού της Ένωσης και για την περίοδο 2014-2020 το 33% (336 δισεκατομμύρια ευρώ) συν 4% (40 δισεκατομμύρια ευρώ) που προγραμματίζεται να διατεθούν στην δράση «συνδέοντας την Ευρώπη».

Το γεγονός ότι η σημαντική αναδιανομή πόρων που συνέβη σε όλη την περίοδο άσκησης της Πολιτικής Συνοχής δεν φάνηκε ικανή να θωρακίσει επαρκώς τις περιφέρειες, είναι δυνατόν να υποδηλώνει ότι η μεταφορά πόρων είναι μεν αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη για την αξιοποίηση και ανάδειξη του αναπτυξιακού δυναμικού τους. Στο πλαίσιο αυτό εμφανίζεται ως απαραίτητη η δημιουργία ενός προγράμματος διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που θα αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνολικής επιτηδειότητας των κρατών μελών για τόνωση της αναπτυξιακής ικανότητας του θεσμικού και διοικητικού τους συστήματος. Η ανάκαμψη στην Ένωση συνολικά και στις επιμέρους περιφέρειές της εξακολουθεί να παρεμποδίζεται από την ανεπαρκή ολοκλήρωση, την ανεπαρκή εφαρμογή του Κοινοτικού κεκτημένου (COM(2015) 215 final), και την ανεπαρκή εφαρμογή μεταρρυθμίσεων ικανών να υποστηρίξουν την αγορά εργασίας, να υιοθετήσουν στρατηγικές δια βίου μάθησης και πολιτικές επανένταξης στην αγορά εργασίας (COM(2015) 692 final). Οι διαπιστώσεις αυτές ώθησαν την Επιτροπή στο να προτείνει την θέσπιση ενός προγράμματος στήριξης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την περίοδο 2017-2020 (COM(2015) 701 final).

Η στήριξη μέσω ενός προγράμματος μεταρρυθμίσεων αυτού του τύπου μπορεί να γίνει *μόνον υπό την προϋπόθεση ότι θα ζητηθεί από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη*, δεδομένου ότι η Ένωση δεν διαθέτει αρμοδιότητα παρέμβασης σε θεσμικά ζητήματα στο εσωτερικό των Κρατών μελών. Οι αρμοδιότητές της περιορίζονται σε ζητήματα διοικητικής συνεργασίας και μπορεί να είναι *μόνον υποστηρικτικές*. Εάν ωστόσο ζητηθεί η συνδρομή της, αυτή θα μπορεί να αφορά την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων που είναι απαραίτητες στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης, των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής για τα κράτη που λαμβάνουν χρηματοδοτική συνδρομή, και των μεταρρυθμίσεων που τα κράτη έχουν αναλάβει με δική τους πρωτοβουλία προκειμένου να επιτύχουν ανάπτυξη, προσέλκυση βιώσιμων επενδύσεων και δημιουργία θέσεων εργασίας. Η Πολιτική Συνοχής για την περίοδο 2014-2020 έχει συμπεριλάβει τον «θεματικό στόχο» 11 σύμφωνα με τον οποίο επιδιώκεται η δημιουργία «θεσμών που είναι σταθεροί και προβλέψιμοι, αλλά επίσης αρκετά ευέλικτοι ώστε να ανταποκρίνονται στις πολλές κοινωνικές προκλήσεις, να είναι ανοιχτοί στο διάλογο με το κοινό, σε θέση να θεσπίζουν νέες λύσεις πολιτικής και να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες»⁴. Το επίπεδο των πόρων που έχει δεσμευθεί για την εξυπηρέτηση αυτού του στόχου κυμαίνεται από 0,1% για την Γαλλία σε 3,7% για τη Ρουμανία⁵.

⁴ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Thematic-Objective-11-Efficient-public-administrat/yn7u-e49w> (18 Μαρτίου 2016, ώρα 13:40).

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/el/policy/themes/better-public-administration/ (19 Μαρτίου 2016, 10:30 π.μ.)

7.Συμπεράσματα

Οι περιφερειακές ανισότητες στο πλαίσιο της ΕΕ είναι ποικίλες και σημαντικές. Η άσκηση της Πολιτικής Συνοχής είχε αρχίσει να αποδίδει καρπούς σε ότι αφορά τον περιορισμό των αποκλίσεων με όρους εισοδήματος και απασχόλησης αν και η επίδρασή της στην αναπτυξιακή ικανότητα και ανθεκτικότητα των ευρωπαϊκών περιφερειών απεδείχθη ανεπαρκής. Η οικονομική κρίση ανέκοψε την πορεία σύγκλισης επιδρώντας αρνητικά στο αναπτυξιακό επίπεδο των ευρωπαϊκών περιφερειών. Γενικότερα δεν είναι δυνατό να λεχθεί ότι η επίδραση της κρίσης στις περιφέρειες μπορεί να οδηγήσει σε εξαγωγή συμπερασμάτων ικανών να οδηγήσουν σε ενιαία εικόνα, αντίθετα, φαίνεται ότι η ευρωστία της περιφερειακής οικονομίας βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την αναπτυξιακή δυναμική την οποία αναπτύσσει το εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και ότι η σημαντική μεταφορά πόρων που έχει πραγματοποιηθεί έως σήμερα δεν μπόρεσε να επιτύχει αυτόνομη αναπτυξιακή πορεία για το μεγαλύτερο μέρος των ευρωπαϊκών περιφερειών.

Η αντίδραση της Ένωσης στην κρίση συνίσταται στην επιδίωξη τόνωσης της μακροπρόθεσμης ανταγωνιστικότητάς της, στην εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών και τις μεταρρυθμίσεις του χρηματοπιστωτικού τομέα, αλλά και στην επιδίωξη διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων. Η αναγκαιότητα μεταρρυθμίσεων αναδεικνύεται ως σημαντική καθώς η απόδοση των χρηματοδοτήσεων της Πολιτικής Συνοχής και της εγχώριας θεσμικής ικανότητας βρίσκονται σε στενή συνάφεια. Η Ευρωπαϊκή Ένωση όμως δεν έχει την δυνατότητα παρέμβασης σε ζητήματα που αφορούν το θεσμικό πλαίσιο ή ακόμη την διοικητική ικανότητα των κρατών μελών καθώς τα ζητήματα αυτά ανήκουν στην σφαίρα της αποκλειστικής εθνικής κυριαρχίας και η συμβολή του υπερεθνικού επιπέδου μπορεί να είναι μόνον υποστηρικτική. Παρά το γεγονός αυτό, η Επιτροπή πρότεινε την δημιουργία ενός προγράμματος στήριξης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε εθελοντική βάση για την περίοδο 2017-20, και η Πολιτική Συνοχής συμπεριέλαβε την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας στους στόχους που μπορεί να χρηματοδοτήσει για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

Η αξιοποίηση της συμβολής τόσο των χρηματοδοτήσεων των Διαρθρωτικών και των Επενδυτικών Ταμείων της Ένωσης, παρά τις ανεπάρκειες και ενδεχόμενες αστοχίες, όπως και των πρωτοβουλιών που παίρνει σε άλλο επίπεδο, παραμένουν η μόνη διέξοδος για τις περιφέρειες που εξακολουθούν να βρίσκονται υπό την δύνη της οικονομικής κρίσης με περιορισμένη ρευστότητα και δημοσιονομική λιτότητα.

Βιβλιογραφία

ACEMOGLU, D. και ROBINSON, J. (2013) *Why Nations Fail*, London, Profile BooksKindle edition.

ACEMOGLU, D. και JOHNSON, S. (2005) “Unbundling Institutions”, στο: *Journal of Political Economy*, τόμος 113, τεύχος 5, σσ. 949-995.

COASE, R.H. (1996) “Law and Economics and A. W. Brian Simpson”, στο: *Journal of Legal Studies*, τόμος 25, τεύχος 1, σσ. 103-119.

DUMONT, G.-Fr., και VERLUISE, P. (2015) “Quelles frontières pour l’Europe? Une question révélatrice des enjeux et incertitudes de l’UE», στο: *La revue géopolitique*, 2 Απριλίου (Diapositive n °9) <http://www.diploweb.com/Quelles-frontieres-pour-l-Europe.html> (16 Φεβρουαρίου 2016, ώρα 19:50)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008) “A European Economic Recovery Plan”, COM(2008) 800 final.

COMMITTEE OF THE REGIONS (2010) “European Economic Recovery Plan in Regions & Cities: One Year On”

<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Surveys/Pages/EERPSurvey.aspx>

EDERVEEN, Sj., GROOK, H., και Nahuis, R. (2002) “Fertile soil for Structural Funds?” CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, August <https://ideas.repec.org/p/cpb/discus/10.html>

ENDEAVOR GREECE (2016) «Η έξοδος των ελληνικών επιχειρήσεων», endeavor.org.gr (5 Απριλίου 2016, ώρα 13:00).

EUROPEAN COMMISSION (2015) “Employment and Social Developments in Europe 2015”, 21 Ιανουαρίου, Catalog N.: KE-BD-15-001-EN-N. ISBN 978-92-79-50127-2

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7859&furtherPubs=yes>

EUROPEAN COMMISSION (2013) “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the Structural Reform Support Programme for the period 2017 to 2020 and amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 1305/2013”, COM(2015) 701 final.

EUROPEAN COMMISSION (2007) “Communication from the Commission Fourth Report on Economic and Social Cohesion”, SEC(2007)694 Preliminary version.

EUROSTAT (2016α) “Eurostatistics: Data for short-term economic analysis”, τεύχος 2 <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-BJ-16-002>

EUROSTAT (2016β) “February 2016: Euro area unemployment rate at 10.3%”, *Press Release: Euroindicators*, τεύχος 63, 4 Απριλίου.

EUROSTAT (2012) “Regional GDP per capita in 2009: seven capital regions in the ten first places”, news release, τεύχος 38, 13 Μαρτίου.

FAUCHEUR, P. (2014) “Cohesion policy facing the crisis: what effects for the EU’s regions?”, Notre Europe Jacques Delors Institute, Policy paper 123

<http://www.institutdelors.eu/media/cohesionpolicyandcrisis-faucheur-ne-jdi-jan15.pdf?pdf=ok>

GIOTI-PAPADAKI, O. (2014) “The beginning of Dis-integration in the European Union”, στο: *Journal of Regional & Socio-Economic Issues*, Τόμος 4, τεύχος 1, σσ. 85-100.

GIOTI-PAPADAKI, O. ‘L’insuffisante intégration européenne’ στο ‘Géographies, Géopolitiques et Géostratégies Régionales’ Τόμος III, τεύχος 1, 2015 p.11-18

Iefimerida (2011) «Να σωθεί η Ελλάδα να σωθεί και το ευρώ: συνεντεύξη με τον Ζακ Ντελόρ», 19 Οκτωβρίου

<http://www.iefimerida.gr/node/22761#ixzz2noTWa1uI>

KATSAITIS, O. και DOULOS, D. (2009) “The Impact of EU Structural Funds on FDI», στο: *KYKLOS*, τόμος 62, τεύχος 4.

MATHIEU, C. και HENRI, S. (2007) “How to Deal with Economic Divergences in EMU?”, στο: *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, τόμος 4, τεύχος 2, σσ. 281-307.

NORTH DOUGLASS, C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

RASMUS, J. (2010) *Epic Recession: prelude to global depression*, London, Pluto Press.

ΓΙΩΤΗ-ΠΑΠΑΔΑΚΗ, Ο. (2013) «Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής: Η επιλογή υιοθέτησης στρατηγικών οικονομικού μετασχηματισμού και έξυπνης εξειδίκευσης», ERSA 2013 http://grsa.prd.uth.gr/conf2013/29_gioti_papadaki_ersagr13.pdf

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (2007) «Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν την Στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση μέσω της Πολιτικής Συνοχής στην ΕΕ 2007-2014», COM(2007) 798 τελικό.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1996) «Πρώτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή 1996», COM(96) 0542.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2014) «Έκτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή»

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/light_6cr_el.pdf

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2013) «Όγδοη έκθεση προόδου για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή», COM(2013) 463 final

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2011) «Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης: παρουσίαση της ολοκληρωμένης απάντησης της ΕΕ στην κρίση», COM(2011) 11 τελικό

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2010) «Πέμπτη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή»

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2010) «Ευρώπη 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», COM(2010) 2020 τελικό

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2003) «Δεύτερη έκθεση προόδου για την οικονομική και κοινωνική συνοχή», COM/2003/0034 τελικό

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2014) «Σχέδιο δράσης για την Ευρώπη», Απρίλιος.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, 2013/2008(INI)

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/pr/1009/1009773/1009773e1.pdf

ΨΥΧΑΡΗΣ ΙΩΑΝΝΗΣ (2011) «Μελέτη των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στην οικονομία των περιφερειών της Ελλάδας», Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

(ΕΚ) Κανονισμός αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11ης Ιουλίου 2006.